

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.60>

**Н. І. Білак**

кандидат юридичних наук, адвокат,  
Співзасновник Благодійного фонду «Благодійний рух України»

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ

*Дослідження присвячено визначенню теоретико-правових засад формування національної моделі пенітенціарної служби. Встановлено, що наявна модель пенітенціарної служби передбачає її внутрішню градацію, що включає такі складові: спеціалізована служба, державна служба та служба за трудовим контрактом. Зазначено, що незалежно від виду служби в пенітенціарній системі – це публічна служба та служба в правоохоронному органі.*

*Визначено, що сукупність спеціальних нормативно-правових актів щодо регулювання спеціалізованої державної служби в пенітенціарній системі дозволяє включатиме до неї службу особами рядового та начальницького складу в органах Державної кримінально-виконавчої служби. Крім того, цим особам присвоюються спеціальні звання та висуваються спеціальні кваліфікаційні вимоги, надаються правомочності щодо використання спеціальних засобів примусу.*

*Зроблено висновок про те, що державна служба в пенітенціарних органах охоплюється поняттям «адміністративна служба», тобто службою в державних органах та їх апараті, яку, періодичну іменують цивільною службою. Характерними особливостями служби спеціалістів без спеціальних звань в пенітенціарних органах є: а) регламентація Законом України «Про державну службу»; б) здійснення як у державному органі; в) регламентація окремих питань проходження служби трудовим законодавством; г) проходження служби пов'язано з зайняттям відповідної категорії посади державної служби; д) характерним є дотримання загальних вимог щодо притягнення до відповідальності державних службовців.*

*Акцентовано увагу на тому, що найбільш невідповідним є включення до сучасної моделі пенітенціарної служби проходження в органах Кримінально-виконавчої системи служби за трудовими договорами. Вбачається доцільним внесення змін до Закону України «Про державну Кримінально-виконавчу службу», які спрямовані на відмежування цієї категорії працівників від персоналу пенітенціарних органів.*

**Ключові слова:** пенітенціарна служба, правові засади, публічна служба, державна служба, служба в правоохоронних органах.

**Постановка проблеми.** Станом на теперішній час, система органів, діяльність яких спрямована на виконання кримінальних покарань та попереднє ув'язнення не в повній мірі відповідає принципам гуманізму і поваги до прав і свобод людини. Це має прояв, крім іншого, у відсутності визначення як статусу службовця пенітенціарної служби, так і особливостей проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України. Актуальність вирішення означених проблем пов'язана з обранням Україною курсу на вступ до Європейського Союзу та дією

правового режиму воєнного стану в Україні. На потребу формування оновленої моделі служби в пенітенціарних органах вказує тривала відсутність єдиного розуміння системи органів кримінально-виконавчої служби та підприємств, установ виконання покарань як пенітенціарних установ. За таких умов, важливого значення набуває опрацювання теоретико-правових засад формування моделі пенітенціарної служби в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблематики проходження служби в державних установах в цілому займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: В.Б. Авер'янов,

Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко-Негара, А.В. Кирилюк, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.П. Хамходера, С.Я. Фаренюк та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено питанням проходження публічної служби, виокремлення пенітенціарної служби є малодослідженим у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Виклад основного змісту.** Формування оновленої та сучасної моделі пенітенціарної служби має базуватись як на наявних доктринальних напрацюваннях щодо проходження публічної служби, так і враховувати положення законодавства, що регулює вступ, проходження та припинення служби в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Наявна модель пенітенціарної служби передбачає її внутрішню градацію, що включає такі складові: спеціалізована служба, державна служба та служба за трудовим контрактом. Такий підхід є достатньо складним як для унормування служби в пенітенціарній системі, так і її наукового осмислення.

Можемо висунути тезу про те, що незалежно від виду служби в пенітенціарній системі – це публічна служба. Аналіз наукових доробок дає підстави стверджувати про її правильність. Так, на думку О.В. Петришина поняття «публічна служба» сформована з державної, муніципальної служби та служби в недержавних організаціях [1], виокремлюючи такі ознаки публічної служби: 1) зайняття посади у відповідних органах і організацію незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур; 2) службова спрямованість; 3) професійність службової діяльності.

Нормативне визначення поняття «публічна служба» міститься в п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого: «публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого

самоврядування» [2]. Слід зазначити, що запропоноване визначення є досить дискусійним, проте для цілей цього дослідження вагомим є можливість трактування служби в пенітенціарних органах як публічної служби.

Слід вказати й на те, що служба в пенітенціарних органах – це служба в правоохоронному органі, що підтверджується положеннями Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [3]. Здійснюючи класифікацію наукових підходів щодо органів правоохоронної системи О.О. Дудченко стверджує «про умовний поділ наукових розвідок, присвячених правоохоронним органам на дві групи: до першої групи необхідно віднести погляди дослідників, які розглядають правоохоронну систему як сукупність органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, до другої – дослідників, які розглядають правоохоронну систему як складне явище, що структурно включає поряд із правоохоронними органами й інші елементи» [4]. При такому підході до «силової» складової правоохоронної системи, покликаної забезпечувати стратегію державного будівництва, можна віднести: органи прокуратури, органи Національної поліції України, органи служби безпеки, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань та ін. Крім того, у правоохоронній системі виокремлюється така підсистема, як «забезпечувальний блок», який представлений сукупністю органів, включаючи органи з питань виконання покарань [5].

Для формування якісної моделі пенітенціарної служби доцільно розглянути її структурні елементи.

Так, служба осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби є спеціалізованою публічною службою. Як слушно відмічено Л.Р. Білою-Тіуною, аналіз особливостей спеціалізованої служби і чинного законодавства про спеціалізовану службу свідчить, що цей вид служби в державних органах регулюється окремими спеціальними законодавчими і підзаконними нормативними актами, які мають, певною мірою, функціональний характер, оскільки

відображають особливості спеціалізованої служби. Ці нормативно-правові акти являють собою скоріше певну нормативну сукупність, ніж систему, оскільки мають достатньою мірою самостійний характер і свій предмет регулювання. Таким чином, на відміну від адміністративної державної служби, правове регулювання спеціалізованої служби характеризується тим, що: а) відсутній загальний законодавчий акт, дія якого поширювалася б на цей вид служби, на кшталт Закону «Про державну службу», який поширюється на всю адміністративну службу; б) кожний підвид цього виду служби має свій спеціальний закон, який визначає основні засади його функціонування; в) виокремлено тільки спеціальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на підвиди цього виду служби; г) спеціалізована служба не регламентується нормами трудового права [6].

Відповідно, служба особами рядового та начальницького складу в органах Державної кримінально-виконавчої служби характеризується сукупністю специфічних ознак, що підтверджується прийняттям відповідних наказів Міністерством юстиції України стосовно їх атестації, підготовки, притягнення до дисциплінарної відповідальності, присвоєння спеціальних звань і тому подібне. До таких нормативно-правових актів віднесено такі накази Міністерства юстиції України: «Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Державній кримінально-виконавчій службі України» [7]; «Про затвердження Порядку проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» [8]; «Про затвердження Порядку присвоєння спеціальних звань особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та позбавлення спеціальних звань» [9]; «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» [10] тощо.

Отже, сукупність спеціальних нормативно-правових актів щодо регулювання спеціалізованої державної служби в пенітен-

ціарній системі включатиме до неї службу особами рядового та начальницького складу в органах Державної кримінально-виконавчої служби. Крім того, цим особам присвоюються спеціальні звання та висуваються спеціальні кваліфікаційні вимоги, надаються правомочності щодо використання спеціальних засобів примусу. Так, особи рядового і начальницького складу пенітенціарних органів, які отримали табельну зброю, боєприпаси до неї та спеціальні засоби індивідуального захисту для носіння і зберігання мають обов'язок забезпечити їх збереження та постійно підтримувати в технічно справному стані. Одночасно з видачею табельної зброї та боєприпасів до неї видається відповідне спорядження для їх відкритого чи прихованого носіння, а також приладдя для догляду за матеріальною частиною [11].

Пенітенціарна служба включає й можливість проходження державної служби в органах Державної кримінально-виконавчої служби на посадах спеціалістів, що не мають спеціальних звань [12]. Цей вид служби характеризується загальними ознаками державної служби: а) здійснюється на державних посадах в державних органах та їх апараті; б) має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави; в) регламентується Законом «Про державну службу» [13] та іншими спеціальними законами; г) має свої особливості вступу на державну службу, проходження служби, припинення службових відносин; д) пов'язана з присвоєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань; е) характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців; г) оплачується за рахунок державного бюджету [14, с. 16].

Поряд із загальними рисами, що визначають правову природу державної служби, вона, як багатогранне та складне правове явище, характеризується своєю внутрішньою структурою, тобто видами державної служби, які, маючи власні особливості (правове регулювання, завдання і функції, проходження служби, статус державних службовців тощо), у сукупності становлять єдину державну службу.

В юридичній науці і чинному законодавстві досить важливим є питання

щодо видів державної служби. Необхідно зазначити, що на законодавчому рівні це питання не знайшло свого вирішення. У теорії адміністративного права із цього приводу існують різні точки зору. Більше того, немає єдиної думки з приводу того, про що саме йде мова: про «типи», «види», «форми» чи «рівні» державної служби. Саме такі різноманітні та різноаспектні поняття часто використовуються при характеристиці державної служби. Найчастіше використовується поняття «види» державної служби, рідше – «типи» й «рівні». [6] Так, державна служба в пенітенціарних органах охоплюється поняттям «адміністративна служба», тобто службою в державних органах та їх апараті, яку, періодичну іменують цивільною службою. Характерними особливостями служби спеціалістів без спеціальних звань в пенітенціарних органах є: а) регламентація Законом України «Про державну службу» [13]; б) здійснення як у державному органі; в) регламентація окремих питань проходження служби трудовим законодавством; г) проходження служби пов'язано з зайняттям відповідної категорії посади державної служби; д) характерним є дотримання загальних вимог щодо притягнення до відповідальності державних службовців.

Найбільш невідповідним є включення до сучасної моделі пенітенціарної служби проходження в органах Кримінально-виконавчої системи служби за трудовими договорами.

Вбачається доцільним внесення змін до Закону України «Про державну Кримінально-виконавчу службу», які спрямовані на відмежування цієї категорії службовців від персоналу пенітенціарних органів шляхом викладу ч 1. ст. 14 з таким чином: «До персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового і начальницького складу (далі – особи рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби), спеціалісти, які не мають спеціальних звань». Одночасно, доцільним є доповнення цього нормативно-правового акту ст. 14<sup>2</sup> назвою «Працівники Державної кримінально-виконавчої служби» з таким змістом: «В Державній Кримінально-виконавчій

службі можуть працювати працівники за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України. На них поширюється законодавство про працю.». Такий підхід дозволить виключити застосування до цієї категорії працівників положень законодавства, яке застосовується до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби.

**Висновки.** Встановлено, що наявна модель пенітенціарної служби передбачає її внутрішню градацію, що включає такі складові: спеціалізована служба, державна служба та служба за трудовим контрактом. Зазначено, що незалежно від виду служби в пенітенціарній системі – це публічна служба та служба в правоохоронному органі. Акцентовано увагу на тому, що найбільш невідповідним є включення до сучасної моделі пенітенціарної служби проходження в органах Кримінально-виконавчої системи служби за трудовими договорами. Вбачається доцільним внесення змін до Закону України «Про державну Кримінально-виконавчу службу», які спрямовані на відмежування цієї категорії працівників від персоналу пенітенціарних органів.

#### Список використаної літератури:

1. Петришин О.В. Види державної служби : загальнотеоретичний підхід. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4. С. 116–129.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
4. Дудченко О.О. Сутність правоохоронної системи. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 145. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.27>
5. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / авт. колектив: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.А. Латковська та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 800 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.21108>
6. Біла-Тіунова Л.Р., Кубаєнко А.В. Публічна служба : навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної,

- вечірньої та заочної форми навчання. 2021. 100с.
7. Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Державній кримінально-виконавчій службі України: наказ Міністерства юстиції України від 12.03.2015 р. 356/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0295-15#Text>
  8. Про затвердження Порядку проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 24.01.2017 р. 172/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0107-17#n14>
  9. Про затвердження Порядку присвоєння спеціальних звань особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та позбавлення спеціальних звань: наказ Міністерства юстиції України від 22.11.2016 р. 3301/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1511-16#n14>
  10. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 17.03.2023 р. 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0466-23#Text>
  11. Про затвердження Порядку носіння і зберігання зброї та спеціальних засобів індивідуального захисту особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 р. № 406. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/406-2023-%D0%BF#Text>
  12. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text>
  13. Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60.
  14. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. О. : Фенікс, 2009. 688 с.

### **Bilak N. I. Theoretical and legal principles of forming a national model of the penitentiary service**

*The study is devoted to determining the theoretical and legal foundations of the formation of a national model of the penitentiary service. It was established that the existing model of the penitentiary service provides for its internal gradation, which includes the following components: specialized service, public service and service under an employment contract. It was noted that regardless of the type of service in the penitentiary system, it is a public service and service in a law enforcement agency.*

*It was determined that the set of special regulatory legal acts regulating the specialized public service in the penitentiary system allows for the inclusion of service by ordinary and commanding personnel in the bodies of the State Penitentiary Service. In addition, these persons are assigned special ranks and special qualification requirements are put forward, and they are granted the authority to use special means of coercion.*

*It is concluded that civil service in penitentiary institutions is covered by the concept of «administrative service», that is, service in state bodies and their apparatus, which is periodically called civil service. The characteristic features of the service of specialists without special ranks in penitentiary institutions are: a) regulation by the Law of Ukraine «On Civil Service»; b) implementation as in a state body; c) regulation of individual issues of service by labor legislation; d) service is associated with occupying the appropriate category of civil service position; e) compliance with general requirements for holding civil servants accountable is characteristic.*

*Attention is drawn to the fact that the most inappropriate thing to do in the modern model of the penitentiary service is to include service in the bodies of the penal system under employment contracts. It is considered appropriate to make amendments to the Law of Ukraine «On the State Penal Service», which are aimed at separating this category of employees from the staff of penitentiary bodies.*

**Key words:** *penitentiary service, legal principles, public service, state service, service in law enforcement agencies.*